Deutscher Bundestag **Drucksache 19/1360**

19. Wahlperiode 22.03.2018

Antrag

der Abgeordneten Ingrid Remmers, Amira Mohamed Ali, Jörg Cézanne, Dr. Gesine Lötzsch, Lorenz Gösta Beutin, Matthias W. Birkwald, Heidrun Bluhm, Kerstin Kassner, Caren Lay, Sabine Leidig, Ralph Lenkert, Michael Leutert, Thomas Lutze, Victor Perli, Dr. Kirsten Tackmann, Andreas Wagner, Hubertus Zdebel und der Fraktion DIE LINKE.

Hersteller zur wirksamen technischen Nachrüstung von Diesel-Pkw auf ihre Kosten verpflichten – Fahrverbote vermeiden

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes (BVerwG) vom 27. Februar 2018 drohen in vielen deutschen Städten Fahrverbote für Dieselfahrzeuge. Die bestehenden flächendeckenden Überschreitungen der europäischen Grenzwerte für Stickoxide beruhen auf einem mehrfachen Versagen der Bundesregierung. Seit Jahren ignoriert sie die Feststellungen von Verbraucher- und Umweltverbänden und der Fachöffentlichkeit, dass Dieselautos auf der Straße erheblich höhere Emissionen haben als im Labor. Gleichzeitig hat sie die Kommunen in ihren Anstrengungen zur Luftreinhaltung kaum unterstützt.

Die Bundesregierung hat der EU-Kommission im Zuge der anhängigen Vertragsverletzungsverfahren aufgrund des Verstoßes gegen die Luftqualitätsrichtlinie Maßnahmenkataloge vorgelegt. Diese hat die EU-Kommission als nicht ausreichend erachtet, um eine Beendigung des Verfahrens herbeizuführen. Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner o.g. Entscheidung ausdrücklich klargestellt, dass das EU-Recht zur Luftreinhaltung zur vollen Wirksamkeit gelangen muss, notfalls mittels der Anordnung von zonenbedingten Fahrverboten. Um Fahrverbote und eine Klage der EU-Kommission wegen des anhaltenden Verstoßes gegen die Luftqualitätsrichtlinie zu vermeiden, sind technische Nachrüstungen, so genannte Hardwarenachrüstungen in Form einer Selektiven Katalytischen Reduktion (sog. SCR-Katalysatoren), die einzige wirksame Maßnahme.

In seiner vorab veröffentlichten Stellungnahme zu dem Urteil hat das Bundesverwaltungsgericht zwar hervorgehoben, dass Fahrverbote aus Gründen der Verhältnismäßigkeit nur das letzte Mittel sein dürfen, um die Belastung durch Luftschadstoffe in urbanen Gebieten schnell unter die in der EU-Luftreinhalterichtlinie verankerten Grenzwerte zu senken. Da es keine anderen Maßnahmen gibt, die kurzfristig eine so erhebliche Minderungswirkung haben wie Fahrverbote, ist jedoch damit zu rechnen, dass sie in einigen Städten wie Hamburg und Stuttgart noch in diesem Jahr verhängt werden.

Auch das „Sofortprogramm Saubere Luft 2017-2020“ der Bundesregierung enthält keine kurzfristig wirksamen Maßnahmen und ist insgesamt unzureichend. Die darin enthaltenen Maßnahmen wie z.B. die Elektrifizierung und Digitalisierung des Verkehrs bis zum Jahr 2020 korrespondieren zwar mit den Investitionsstrategien der Automobilhersteller, leisten aber keinen relevanten Beitrag zur nötigen kurzfristigen Lösung der Luftqualitätsprobleme. Solch ein Sofortprogramm ist purer Etikettenschwindel, weil das Fördervolumen von einer Milliarde Euro hauptsächlich der Automobilindustrie und damit den Verursachern des Problems zu Gute kommt. Für eine kurz-und mittelfristige Vermeidung von Fahrverboten ist damit aber nichts getan.

Die Emissionen von Dieselfahrzeugen bilden mit einem Anteil von 68 Prozent den Hauptgrund für die hohen Stickoxidwerte in den Innenstädten. Ein schlechtes Abgasverhalten zeigen fast alle Dieselfahrzeuge unterhalb der Schadstoffnorm Euro 6d-Temp, unabhängig vom Vorhandensein illegaler Abschalteinrichtungen. Nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts sind derzeit von Fahrverboten besonders Dieselfahrzeuge mit der Norm Euro 4 bedroht, da diese älter sind und somit als schadstoffreicher gelten. Das schlechteste Abgasverhalten zeigen jedoch Euro 5- und zum Teil Euro 6-Fahrzeuge, die zudem in hoher Zahl auf der Straße vertreten sind. Maßgeblicher Grund hierfür sind die im realen Betrieb durch herstellerseitige Manipulation genutzten sog. Abschalteinrichtungen.

Die im Falle VWs angeordneten und von anderen Herstellern „freiwillig“ durchgeführten Softwareupdates an Dieselfahrzeugen dienen ausschließlich der Beseitigung der unzulässigen Abschalteinrichtungen. Gleichwohl übersteigen die Stickoxid-Realemissionen auch nach dem Softwareupdate die Prüfstandsgrenzwerte um ein Vielfaches: Gemäß Erhebungen des Umweltbundesamtes verringert sich der Stickoxidausstoß der Fahrzeuge mit Update der Software nur um durchschnittlich 15 bis 25 Prozent, wodurch die Gesamtemissionen von Diesel-Pkw nur um durchschnittlich drei bis sieben Prozent reduziert werden. Das ist ein Tropfen auf den heißen Stein.

Demgegenüber verringert sich der NOx-Ausstoß durch eine Hardwarenachrüstung um Werte zwischen 70 und 95 Prozent. Die Nachrüstung ist bei den meisten Fahrzeugen technisch möglich. Eine Hardwarenachrüstung ist somit – neben Fahrverboten - die einzige Möglichkeit, die Emissionen von Dieselfahrzeugen auf das für die Einhaltung von städtischen Grenzwerten für die Luftqualität nötige Maß zu reduzieren

Die Bundesregierung blieb trotz Kenntnis der fahrzeugbedingten Grenzwertüberschreitungen bei Luftschadstoffen jahrelang untätig. Sie ließ die Hersteller, denen die Problematik ebenso bekannt war, jahrelang gewähren und ignorierte dabei die Folgen für das Leben und die Gesundheit der Bevölkerung und die Interessen der betrogenen Fahrzeughalterinnen und -halter. Die Bundesregierung hat die Hersteller unbehelligt manipulierte Dieselfahrzeuge verkaufen lassen und tut dies weiterhin.

Von einer verantwortlichen Bundesregierung ist zu erwarten, dass diese nun, in letzter Minute, alles unternimmt, was möglich ist, um das Schlimmste sowohl für die Gesundheit der betroffenen Anwohnerinnen und Anwohner als auch die Halterinnen und Halter von Fahrzeugen abzuwenden. Fahrverbote für bis zu 12 Millionen Diesel-Pkw und der damit verbundene Wertverlust der Fahrzeuge kämen einer Enteignung der Fahrzeughalterinnen und Fahrzeughalter gleich.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. anzuordnen, dass die Dieselfahrzeughersteller auf ihre Kosten innerhalb eines Jahres bei allen Diesel-Pkw mit den Schadstoffklassen Euro 4, 5 und 6

bis 6c, die in Deutschland zugelassen sind, Hardwarenachrüstungen durchzuführen haben, so dass die im RDE-Verfahren (RDE = Real Driving Emissions) gemessenen Stickoxidemissionen den Wert von 200 mg/km nicht überschreiten;

2. zu gewährleisten, dass die Dieselfahrzeughersteller bei Diesel-Fahrzeugtypen ab Euro 4, bei denen sich eine Hardware-Nachrüstung bis Ende 2018 als technisch nicht möglich erweist oder unverhältnismäßig ist oder die von Fahrverboten betroffen sind, die Fahrzeughalterinnen und Fahrzeughalter finanziell entschädigen oder für ein umweltgerechtes Fahrzeug sorgen;
3. alle Messergebnisse der Untersuchungskommission „Volkswagen“ unter Offenlegung der angewendeten Messverfahren zu veröffentlichen und alle noch nicht gemessenen Diesel-Pkw ab Emissionsklasse Euro 4 bis Euro 6c nach Häufigkeit der Zulassung in Deutschland ebenfalls im RDE-Verfahren zu messen und die Ergebnisse umgehend zu veröffentlichen;
4. ein effizientes Genehmigungsverfahren einzuführen, dass die schnelle Erteilung von Genehmigungen der technischen Nachrüstungen für die verschiedenen Fahrzeugtypen gewährleistet;
5. auf die Hersteller einzuwirken, die relevanten technischen Schnittstellen ihrer Euro-4-, Euro-5- und Euro-6-Fahrzeuge gegenüber Drittanbietern von Hardwarelösungen offenzulegen, um den Nachrüstprozess zu beschleunigen;
6. für den Fall, dass sich örtliche Fahrverbote trotz Hardwarenachrüstung nicht vermeiden lassen, eine bundeseinheitliche Regelung für Diesel-Pkw auf Basis der unter 3. genannten Messergebnisse im realen Betrieb zu erlassen, mit dem Ziel, den betroffenen Kommunen ein einheitliches rechtssicheres Instrument zur Verfügung zu stellen und unterschiedliche Regelungen in den Städten zu vermeiden;
7. die Kommunen mit weiteren, wesentlich effizienteren Maßnahmen als den im „Sofortprogramm Saubere Luft“ enthaltenen Maßnahmen zu unterstützen, insbesondere durch baldige Vorlage eines Konzeptes für einen Nulltarif im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV).

Berlin, den 21. März 2018

Dr. Sahra Wagenknecht, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion

Begründung

Bis heute lässt die Bundesregierung gesundheitsschädliche neue Dieselfahrzeuge zu und unternimmt viel zu wenig gegen die Abgasmanipulationen der Autoindustrie. So geht aus den Antworten der Bundesregierung vom 12. März 2018 auf eine Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE (Bundestagsdrucksache 19/1149) zur Untersuchungskommission Volkswagen hervor, dass VW bezüglich des VW Touareg gegenüber dem Kraftfahrtbundesamt (KBA) eine Erklärung abgegeben hatte, dass in dem Fahrzeuge keine illegale Abschalteinrichtung verwendet werden (Antwort auf Frage 2). Aufgrund eigener Untersuchungen hat das KBA aber eine Abschalteinrichtung ermittelt (Antwort auf Frage 3). Denselben Sachverhalt gab es beim Audi A6 (Antworten auf Frage 17 und 18). Es wird also weiter manipuliert und getäuscht.

Neueste Messungen im Auftrag des Umweltbundesamtes wollten ein möglichst realistisches Bild der Emissionen von Diesel-Pkw zeichnen. Deswegen wurden erstmals nicht nur Messungen des betriebswarmen Motors bei Außentemperaturen von über 20 Grad Celsius zugrunde gelegt, sondern das Abgasverhalten der Diesel über alle Jahreszeiten und für alle in Deutschland üblichen Temperaturen herangezogen. Unterhalb der im Labor üblichen 20 bis 30 Grad Celsius steigen die NOx-Emissionen mit sinkender Außentemperatur stark an. Am schmutzigsten sind unter Berücksichtigung dieses Temperatureffektes Euro-5-Diesel-Pkw, sie liegen bei durchschnittlich 906 mg NOx/km (403 Prozent über dem Grenzwert von 180 mg NOx/km). Bei Euro 4 sind es durchschnittlich 674 mg NOx/km (+170 Prozent, Grenzwert: 250), bei modernen, aktuell zugelassenen Euro-6-Diesel-Pkw ohne verbindlichen „RDE-Straßentest“ (RDE = Real Driving Emissions) bei der Zulassung im Mittel 507 mg NOx/km (+534 Prozent, Grenzwert: 80) (Pressemitteilung des Umweltbundesamtes: https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/stickoxid-belastung-durch-diesel-pkw-noch-hoeher, 25.04.2017). Erst bei den neuesten Diesel-Pkw der Abgasklasse Euro 6d-Temp, die für alle neuen Fahrzeugtypen seit dem 1. September 2017 und ab dem 1. September 2019 für alle neu zugelassen Diesel-Pkw gilt, werden die Emissionen im RDE-Verfahren auch im Realbetrieb gemessen. Hier liegt der Wert bei 80 mg NOx/km im Labor und bei 168 mg NOx/km im RDE-Verfahren. Die Anforderung an die Nachrüstungen unter II. 1. orientiert sich an diesem Wert.

Das KBA kann auf der Ermächtigungsgrundlage des § 25 Absatz 3 Nr. 2 i. V. m. Absatz 2 der Verordnung über die EG-Genehmigung für Kraftfahrzeuge und ihre Anhänger sowie für Systeme, Bauteile und selbstständige technische Einheiten für diese Fahrzeuge (EG-FGV) die betroffenen Hersteller zu einer Hardwarenachrüstung verpflichten. Unter der Voraussetzung des Vorliegens eines erheblichen Risikos für die öffentliche Gesundheit oder die Umwelt ist das KBA befugt, die Typengenehmigung zu widerrufen bzw. zu entziehen. Die auf Europäischer Ebene durchgeführte Vertragsverletzungsverfahren wegen der Nichteinhaltung der Luftreinhaltungsgrenzwerte beziehen sich auf die Verletzung von Grenzwerten, die auf Basis der Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) erlassen worden sind, um die Gesundheit der Menschen zu schützen. Folglich geht mit einer Verletzung der Grenzwerte der EU-Luftreinhalterichtlinie allein durch den Stickoxidausstoß durch Dieselfahrzeuge ein erhebliches Risiko für die öffentliche Gesundheit einher. Nach einer neuen Studie des Umweltbundesamtes führen verkehrsbedingte Stickoxidemissionen zu vorzeitigen Todesfällen in der Bundesrepublik Deutschland von jährlich mindestens 6.000 Menschen. Das sind fast doppelt so viele, wie es Verkehrstote im Straßenverkehr gibt, zuzüglich einer ungleich höheren Anzahl an Erkrankungen von Atemwegen oder dem Herz-Kreislaufsystem (https://www.umweltbundesamt.de/no2-krankheitslasten). Das von den erhöhten Realemissionen von Dieselfahrzeugen ausgehende Risiko für die öffentliche Gesundheit ist deswegen keine Bagatelle, sondern erheblich im Sinne der genannten Ermächtigungsnorm.

Der Widerruf einer Typengenehmigung hat nicht nur für Hersteller erhebliche negative Folgen. Für die Fahrzeugeigentümerinnen und -eigentümer bedeutet ein Widerruf, dass die auf der Straße befindlichen Fahrzeuge ihre Zulassung verlieren und sofort stillgelegt werden müssten.

Der rechtsstaatliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebietet, mildere Maßnahmen anzuwenden, wenn diese geeignet und mit weniger einschneidenden Folgen verbunden sind. Die Anordnung von nachträglichen Nebenbestimmungen ist in § 25 Absatz 3 EG-FGV zwar nicht ausdrücklich vorgesehen. Gemäß § 25 Absatz 2 EG-FGV kann das KBA bei fehlender Vorschriftsmäßigkeit von Fahrzeugen im Wege einer Anordnung nachträglich Nebenbestimmungen erlassen, um die Vorschriftsmäßigkeit herzustellen. § 25 Absatz 3 EG-FGV sieht diese Möglichkeit nicht ausdrücklich vor. Wenn aber – unabhängig von einer fehlenden Vorschriftsmäßigkeit der Fahrzeuge – das erhebliche Risiko für die öffentliche Gesundheit das KBA sogar zu einem Widerruf der Typengenehmigung berechtigt, dann muss das KBA erst recht ermächtigt sein, das deutlich mildere Mittel der Anordnung der Nebenbestimmung zur Anwendung zu bringen, wie in diesem Fall die „Hardwarenachrüstung“. Dies gilt aufgrund des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. Februar 2018 umso mehr, da dieses betont, dass das Europarecht mit verhältnismäßigen Maßnahmen zur vollsten Wirksamkeit zu bringen ist und Fahrverbote nur die ultima ratio darstellen. Folglich besteht in § 25 Absatz 3 Nr. 2 i. V. m. Absatz 2 EG-FGV eine Ermächtigungsgrundlage zur Heranziehung der Hersteller.

Auch Fahrzeuge, die im Ausland typengenehmigt oder zugelassen worden sind, gefährden die Gesundheit und Umwelt (Luftreinhaltung) genauso wie die in Deutschland zugelassenen Fahrzeuge. Eine Anordnung zur Hardwarenachrüstung kann auf Grundlage von § 26 Absatz 4 Produktsicherheitsgesetz erfolgen. Danach haben die Marktüberwachungsbehörden den Rückruf oder die Rücknahme von Produkten anzuordnen oder die Bereitstellung von Produkten auf dem Markt zu untersagen, wenn diese ein ernstes Risiko insbesondere für die Sicherheit und Gesundheit von Personen darstellen.

Das größte Potenzial für eine schnelle Umrüstung von Bestandsfahrzeugen besteht in der Bereitstellung von Nachrüstsystemen durch Drittanbieter unter Einbeziehung der Automobilhersteller. Da mehrere Drittanbieter Hardwarelösungen bereits anbieten und deren Wirksamkeit inzwischen nachgewiesen wurde, sind zeit- und kostenintensive Neuentwicklungen durch die Automobilhersteller nicht nötig. Um eine größtmögliche Minderungsrate bei den NOx-Emissionen sicherzustellen zu können, müssen Drittanbieter ihre Nachrüstsysteme auf den jeweiligen Fahrzeugtyp hin optimieren, was ohne Kenntnis der technischen Spezifikationen dieser Fahrzeugtypen schwer möglich ist und wesentlich länger dauern würde. Die Offenlegung der relevanten Schnittstellen durch die Automobilhersteller sollte aufgrund der Tatsache, dass die Applikation von Nachrüstsystemen technisch sehr komplex ist und umfangreiche Tests zur Vermeidung von Risiken im Alltagsbetrieb der nachgerüsteten Fahrzeuge durchzuführen sind, zeitnah erfolgen, wobei von den Drittanbietern eine Verschwiegenheitserklärung abzufordern ist.

Darüber hinaus hat die Bundesregierung das KBA anzuweisen, durch entsprechende Anordnung dafür zu sorgen, dass keine nachteiligen Veränderungen an den umgerüsteten Fahrzeugen erfolgen und dass die Kosten für die Hardwarenachrüstung von den Herstellern zu übernehmen sind.

Auch dies gebietet der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit: den Herstellern ist seit vielen Jahren, insbesondere bereits seit Erlass der Verordnung EG 715/2007 im Jahr 2007 bekannt, dass die Realemissionen die Prüfstandsemissionen um ein Vielfaches übersteigen. Demgegenüber haben die Fahrzeugkäufer, für die in der Regel die Anschaffung eines Fahrzeuges eine bedeutsame haushälterische Anschaffung darstellt, die Fahrzeuge in dem guten Glauben gekauft, einen Beitrag zur umweltfreundlichen Mobilität zu leisten. Nunmehr drohen ihnen stattdessen ohne eine Hardwarenachrüstung Fahrverbote oder sogar eine Zwangsstillegung ihrer Fahrzeuge

83 Prozent der Deutschen befürworten laut einer repräsentativen Umfrage, dass die Hersteller die Kosten einer technischen Nachrüstung von Diesel-Pkw tragen müssen (https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/mobilitaet/mobilitaet_emnid_umfrage_diesel_2018.pdf).